



SALVATORE MARIO GAIAS

L'UNIONE DI COMUNI
EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DI SVILUPPO
NELL'AMBITO DEL TURISMO CULTURALE





ISBN
979-12-5994-796-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 24 GENNAIO 2022

INDICE

- 7 Capitolo I
 L'evoluzione del comune nell'ordinamento italiano
 1.1. Il quadro politico: l'Italia prima dei comuni, 7 – 1.2. Genesi e primo sviluppo dei comuni (fine XI–metà XII secolo), 9 – 1.3. La fioritura della città Stato (fine XII sec.), 16 – 1.4. Il comune come ente amministrativo, 30 – 1.5. Dallo Stato cittadino allo Stato regionale, 35 – 1.6. L'evoluzione amministrativa, 41 – 1.7. Il cittadino, 50 – 1.8. L'eredità delle città stato medievali nel comune moderno, 53
- 55 Capitolo II
 L'unione di comuni nel sistema regionale italiano
 2.1. I caratteri originali dell'amministrazione locale. Cenni storici, 56 – 2.2. La formazione del modello italiano di amministrazione locale, 57 – 2.3. Gli enti locali prima della costituzione (1888–1948), 63 – 2.4. Il quadro costituzionale, 67 – 2.5. L'associazionismo come strumento di tutela dell'autonomia comunale, 75 – 2.6. Le unioni dei comuni come istituzioni autonome territoriali, 83 – 2.7. Le unioni dei comuni nel nuovo titolo V, parte II, cost., 102 – 2.8. La legge 148/2011: verso la fusione dei piccoli comuni, 108 – 2.9. Il triennio 2012–2014: l'associazionismo comunale nelle prospettive di riforma costituzionale, 111
- 117 Capitolo III
 Il comune come veicolo di promozione del turismo culturale
 3.1. Il turismo nell'ordinamento italiano, 117 – 3.2. Il turismo culturale: evoluzione e prospettive locali, 138
- 155 Bibliografia

CAPITOLO I

L'EVOLUZIONE DEL COMUNE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1.1. Il quadro politico: l'Italia prima dei comuni

Al fine di comprendere le specificità della realtà comunale italiana dei primordi è necessario risalire alla situazione politico istituzionale presente in Italia nell'alto medioevo.

È in tale congiunzione storico–sociale che si fissò il quadro politico nel quale poterono prendere forma le istituzioni comunali.

Conquistato da Carlo Magno nel 774, il regno longobardo avrebbe condiviso, con il nome di *Regnum Italiae*, il destino dell'impero che di lì a poco sarebbe stato fondato⁽¹⁾.

Tra il 951 e il 962 venne conquistato da Ottone I che assumendo il titolo imperiale vedeva i suoi domini estendersi, oltre che nell'Italia del nord, anche in Toscana premendo, altresì, periodicamente sulle terre pontificie.

Da questo momento i Sovrani del *Regnum* venivano scelti nella ristretta cerchia dell'aristocrazia tedesca, eletti re in Germania e solo in un secondo momento acclamati dall'aristocrazia italiana e incoronati nell'ordine re d'Italia a Pavia e imperatori a Roma.

Il “viaggio a Roma” esauriva, per gran parte dei re germanici, la loro permanenza nella penisola, e rappresentava sempre una verifica importante dell'atteggiamento nei loro riguardi da parte dei sudditi italiani.

Durante questi viaggi di presentazione il Re, oltre a rinverdire la fedeltà dei subordinati, a rinsaldare i privilegi dei suoi predecessori raccoglieva i proven-

(1) François Menant, *L'Italia dei Comuni (1100–1350)*, Viella, Roma 2011, p. 9.

ti del *fodrum*, un'imposta esatta per l'occasione e diretta ad ammortizzare le spese di una corte regale itinerante⁽²⁾.

In questa situazione la governabilità concreta da parte del sovrano si limitava alle sporadiche visite dello stesso nel territorio italiano lasciando il paese praticamente abbandonato a se stesso per decenni.

In una fase di grave deficit di controllo politico e amministrativo i detentori del potere in nome del re lontano erano perlopiù i vescovi, che nel X secolo hanno quasi sempre ricevuto in delega le prerogative della potestà regia, con gli annessi diritti fiscali e patrimoniali, e che tali prerogative esercitavano a partire dalle città in quanto centri episcopali.

I grandi signori laici, marchesi e conti, che avevano un potere comparabile, intrattenevano con le città un rapporto meno forte.

Il generale trasferimento di competenze politiche in capo ai vescovi fu un fattore importante di mantenimento della centralità urbana, di cui più tardi beneficeranno i comuni⁽³⁾.

All'inizio del XII secolo si compie la rovina dell'amministrazione regia che perde nei decenni gli strumenti di governo che avevano caratterizzato i sovrani carolingi.

Palazzi, amministrazione centrale, patrimonio demaniale, pedaggi sono perni del sistema centralizzato che si sfaldano nei primi decenni dell'anno mille lasciando ai sovrani esclusivamente il sopraccitato *fodrum* e il servizio militare obbligatorio, dovuti comunque esclusivamente nel periodo nel quale il sovrano stanziava in Italia.

In sostanza nessuno contesta l'autorità degli imperatori germanici, ma essi non dispongono quasi più degli strumenti per esercitarla.

L'originalità più forte di questo Regno d'Italia, nel quadro dell'Occidente del tempo, è l'esistenza di una forte realtà urbana che è riuscita a mantenersi nel corso dei secoli precedenti.

Roma non è ormai che l'ombra di ciò che era stata, e tuttavia rimane, a dispetto delle sue rovine, una delle maggiori città occidentali.

Palermo e alcune altre città del sud restano del pari centri di primaria importanza.

(2) Inserite tra le consuetudini del Sacro romano Impero le "*regalia*" trovano il loro fondamento giuridico nella costituzione imperiale quae sunt regalia emanate nelle more della Dieta di Roncaglia del 1154. Tra le numerose tipologie di regalia (letteralmente "cose del Re", ovvero suoi privilegi o prerogative) si ricordano i *vectigalia*, gli *argentaria*, i *thesauri*, le *monetae*. Nello specifico il *fodrum* era una imposta diretta al mantenimento della corte imperiale.

(3) François Menant, *op. cit.*, pp. 9–10.

Ma la Toscana, e soprattutto la piana del Po costituiscono le sole regioni in Occidente nelle quali abbia resistito una vera rete di città, capaci di conservare una centralità politica ed economica, e di accogliere una élite laica sufficientemente colta.

Lo sviluppo dell'età comunale maturerà grazie a tali, antiche, premesse sociali e culturali⁽⁴⁾.

1.2. Genesi e primo sviluppo dei comuni (fine XI–metà XII secolo)

All'affacciarsi del secondo millennio l'Europa appariva caratterizzata da un forte dinamismo economico, grazie alla crescita della produzione agricola, sotto la spinta dell'aumento demografico, e alla conseguente espansione delle attività commerciali.

Con l'intensificarsi degli scambi rifiorirono le città, punti nevralgici dei traffici e delle transazioni economico-finanziarie, e accanto ai vecchi centri urbani sorsero nuovi insediamenti.

Le prime a dare segni di nuovo vigore furono le città costiere dell'Italia (favorite dalla loro collocazione ai bordi della penisola che le esponeva in minore misura ai contraccolpi delle successive invasioni e delle lotte politiche seguite alla crisi dell'impero carolingio, offrendo loro nello stesso tempo larghe opportunità di rapporti commerciali con l'oriente); quindi, tra XI e XIII secolo lo sviluppo urbano coinvolse l'Italia settentrionale, la Francia, l'area tedesca e quella dei Paesi Bassi (dove in misura varia, ma comunque significativa, si avvertiva l'eredità dell'urbanizzazione romana); infine tra il XIII e il XIV secolo la ripresa cittadina si irradiò nelle zone periferiche o semiperiferiche, l'Inghilterra, la penisola scandinava, l'Europa centro-orientale, toccate in maniera episodica o in superficie o addirittura rimaste estranee all'influenza di Roma⁽⁵⁾.

Il termine "comune" (*in latino commune, comune, comunum*) è utilizzato alla fine dell'XI secolo come aggettivo (*iuramentum comune, comune consilium* ecc.) mentre il sostantivo viene usato correntemente a partire dal 1120 circa, spesso nella forma di comune "civitatis"⁽⁶⁾.

È molto difficile risalire ad una data certa dalla quale possa identificarsi la nascita dell'età comunale; infatti, stante l'approssimazione degli scritti politici

(4) François Menant, *op. cit.*, p.10.

(5) Elisa Occhipinti, *L'Italia dei Comuni (secoli XI–XIII)*, Carocci, Roma, 2000, p. 9.

(6) François Menant, *op. cit.*, pp. 12–13.

del tempo, il criterio adoperato dagli storici per individuare l'apparizione delle istituzioni comunali è la prima menzione del consolato, la magistratura suprema che caratterizza all'inizio questo tipo di regime: i consoli fanno la loro comparsa nel 1081–1085 a Pisa, nel 1095 a Asti, nel 1097 a Milano, nel 1098 ad Arezzo, nel 1099 a Genova, nel 1105 a Ferrara e a Pistoia, nel 1115 a Luca, e in generale prima del 1130 in quasi tutte le altre città.

Ma è indubbio che esiste certamente una collettività politica prima dei consoli e senza di essi; piuttosto l'introduzione di questa magistratura conclude una fase preparatoria (che può essere datata all'incirca dal 1080) durante la quale si intravedono qua e là comunità di *cives* dotate di rappresentanti sprovvisti di titolo oppure provenienti da organismi preesistenti, come il corpo della feudalità vescovile⁽⁷⁾.

Di fatto il Comune compare nelle fonti documentarie a partire dalla fine del XI secolo come *commune* (Le Mans, 1070) ma anche *communitas* (Cremona, 1078) e più tardi *universitas* inteso come termine del diritto romano per indicare un "tutto", un complesso unitariamente considerato.

Come ancora oggi, Comune ha indicato in passato, in Italia e altrove in Europa, ogni istituzione di governo locale, quale che fosse la dimensione della comunità amministrata e quale che fosse l'ampiezza delle sue competenze e dei suoi poteri; si trattasse di città o anche di centri minori, di castelli e di insediamenti montani e rurali pur di scarso spessore demografico.

Il termine medievale ha messo profonde radici nel nostro linguaggio (meno in quello di altri Paesi) per la normalità e durata del suo uso, mentre raro è rimasto il romano *municipio* ed è caduto in desuetudine *università*, anch'esso di lunga durata perché usato nel Mezzogiorno ancora in tempi moderni, nell'Italia preunitaria, ma passato a designare tipicamente solo le istituzioni di istruzione superiore, un tempo dette *studi*⁽⁸⁾.

1.2.1. La Città precomunale e la nascita del Comune

Nell'ordinamento municipale romano (che con l'estendersi del dominio di Roma venne "esportato" fuori dalla penisola italiana) la città costituiva la testa, il centro direttivo del territorio circostante e tale rimase anche in età imperiale, in quanto i centri urbani, pur nel quadro degli ordinamenti burocratici e militari dell'Impero, mantennero una propria autonomia e un proprio retaggio di valori civili⁽⁹⁾.

(7) François Menant, *op. cit.*, p.14.

(8) Mario Ascheri, *Le Città-Stato*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 7.

(9) Elisa Occhipinti, *op. cit.*, p. 13.

Al modello della centralità cittadina, proprio della dimensione politico-civile, si ispirò nell'ambito dell'Impero l'ordinamento delle comunità cristiane a capo delle quali stava il vescovo.

Di qui, il costituirsi della rete delle circoscrizioni ecclesiastiche, le diocesi, sull'esempio della rete municipale, e il conseguente rafforzamento della funzione delle città come centri organizzativi e punti di riferimento del territorio rurale.

In Italia, comunque, i mutamenti rispetto all'inizio del nuovo millennio sono sensibili: il banco del mercato ha sostituito le armi come simbolo di *status* e come via alla promozione sociale; un'Italia nella quale l'oro vale in quanto è strumento per la creazione di nuove ricchezze; un'Italia nella quale le città e le attività tipicamente cittadine prendono in breve il sopravvento rispetto alla terra e alle attività rurali; un'Italia nella quale la vita religiosa si viene animando e sostanziando di più complesse elaborazioni dottrinarie e di più inquiete e irrequiete esigenze etiche; un'Italia non più scarsa di abitanti e di centri importanti; un'Italia nella quale, accanto al mercante, e poco dopo di lui, fa il suo ingresso nel mondo degli studi, nel *cursus honorum* e nella reputazione sociale l'intellettuale laico, che, per ora, è quasi esclusivamente l'esperto di leggi, così come richiedono le esigenze della vita pubblica.

Nelle città di quest'Italia, particolarmente fervida di vitalità e ricca di fermenti creatori in un'Europa percorsa da un analogo spirito di rinnovamento e di crescita, la matrice di gran parte delle forze nuove e il centro, in riferimento o intorno al quale il movimento comunale si organizza, rimane, comunque, la chiesa cittadina⁽¹⁰⁾.

È nella curia vescovile che si forma l'ossatura amministrativa della città ed è tra le famiglie dei suoi vassalli e dei suoi *iudices* che si viene formando quella classe di governo che si esprimerà in seguito con la creazione del consolato.

Ma a parte l'instabilità dettata dalle invasioni barbare e la conseguente riunione nelle città degli abitanti del contado, un presupposto ancora più immediato al formarsi del comune è la dissoluzione progressiva dello stato di tipo feudale e l'accentuarsi, il diffondersi e il realizzarsi della tendenza ai particolarismi locali⁽¹¹⁾.

Mentre in città dominano vescovi o conti (o visconti), nel contado si affiancano o si sovrappongono le più diverse giurisdizioni: feudi di amministra-

(10) Giuseppe Galasso, *Potere e Istituzioni in Italia, Dalla caduta dell'Impero romano ad oggi*, Einaudi, Torino, 1974, pp. 22-23.

(11) Antonio Ivan Pini, *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Ed. Clueb, Bologna, 1986, p. 68.

zione, feudi d'ufficio, feudi beneficiari, feudi patrimoniali, signorie rurali, terre immunitarie ecclesiastiche, ecc.⁽¹²⁾

Lo sviluppo della realtà comunale è stato fundamentalmente un processo continuativo, una evoluzione che, soprattutto nell'Italia del nord si verifica tra il IX e il XII secolo. Il signore vescovile della città cedette gradualmente i propri diritti alla comunità cittadina e in questo contesto vennero sviluppate nuove forme giuridiche di associazione.

A Milano, per esempio, il verificarsi di questo evento fu aiutato da una rivoluzione. La nobiltà, il vescovo ed il clero furono costretti ad aderire alla *coniuratio* e a sottomettersi, in qualità di parte della comunità cittadina, al processo di formazione della volontà comune espressa dalla assemblea del popolo, in cui tutti i ceti avevano parte attiva⁽¹³⁾.

In ogni caso, si danno diverse forme di Comune, che non si possono ricondurre tutte alla medesima radice.

Molti comuni sono nati sulla base di accordi e di equiparazioni di diritti, raggiunti dopo lunghe lotte tra diversi gruppi sociali. Altri sono stati costituiti dagli sforzi di un ristretto gruppo di famiglie, ricche e potenti che attirarono a sé, per mezzo di una *coniuratio* (intesa come unione, patto giurato), altre famiglie ed altri gruppi, fino a che in conclusione tutta quanta la città si alleò con loro.

Altri sorsero su una base improvvisata, sviluppandosi velocemente. Premesse di ciò potevano essere la necessità di difendersi contro i nemici e un patto, originato da questo bisogno, tra gli abitanti di diversi villaggi che si raccoglievano attorno ad una località.

Alla base di questo processo potevano anche essere istituzioni comunali più antiche, che erano mutate, ma non distrutte, oppure una organizzazione signorile che stabiliva i confini e gli organismi della nuova comunità.

Altri comuni furono, a loro volta, il risultato dell'attività agricola e di una lunga comunanza di diritti goduti da un gruppo di contadini, come quello per esempio, all'uso di una *almenda* comprendente bosco, acqua, pascolo.

Nelle zone costiere furono la guerra ed il commercio a far sorgere i Comuni alla cui formazione concorsero infine anche individui originariamente liberi, *militēs*, arimanni, masnadieri, che erano divenuti servi⁽¹⁴⁾.

Ma sono due, fundamentalmente, i tipi di città: la città di provincia dalla struttura semplice, e la città complessa che racchiude in se diversi strati so-

(12) G. Tabacco, *La dissoluzione medievale dello stato nella recente storiografia*, in "Studi Medievali", ser. III, I, 1960; *La Storia politica e sociale. Dal tramonto dell'impero alle prime fondazioni degli stati regionali*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, II, Torino, 1974, pp. 3-274.

(13) Karl Bosl, *Il risveglio dell'Europa: L'Italia dei Comuni*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 119.

(14) Karl Bosl, *op. cit.*, p. 120.

ciali, che furono costretti ad uniformare, fino ad un certo punto, le proprie prerogative, per potersi imporre come comunità detentrici di immunità, che si esplicava come tale a livello abitativo, economico, ecclesiale, difensivo e di protezione.

La città c.d. semplice era abitata in zona aperta da contadini e *possessores* che erano parificati quanto a diritti e sufficientemente liberi: essi erano legati gli uni agli altri in forma di comune.

Nella città socialmente complessa era un gruppo o una classe a formare il comune: gli altri si univano o erano costretti ad allearsi con questo comune in un modo o nell'altro.

Ma fu la lotta per le investiture a determinare un definitivo input alla spinta evolutiva delle città altomedievali organizzate verso l'istituzione del comune propriamente detto. Infatti, le lotte sociali avviate nell'età di Corrado II e lo sviluppo di scontri laceranti che nelle città videro per lo più il vescovo schierato con i vassalli maggiori contro i vassalli minori sostenuti dai *cives*, contrasagnarono un periodo di gravi disordini.

La violenza dello scontro spinse le diverse forze in gioco (vescovo, *milites*, proprietari fondiari, mercanti, artigiani, professionisti) alla ricerca di un compromesso capace di ridare ordine e normalità alla vita cittadina, salvaguardando i diversi interessi presenti al suo interno. Sulla via del compromesso si giunse alla nascita del comune come organismo di autogoverno cittadino⁽¹⁵⁾.

Ben prima della nascita del comune, in alcuni casi già dal secolo X⁽¹⁶⁾, nelle città italiane sono documentate tracce di organismi rappresentativi della cittadinanza, sorti per iniziativa autonoma degli abitanti e privi di riconoscimento giuridico, anche se la loro nascita era accompagnata dal consenso dei sovrani e signori feudali, che vedevano in quelle forme spontanee di organizzazione un efficace mezzo di contenimento del disordine politico-sociale.

(15) Elisa Occhipinti, *op. cit.* p. 19.

(16) Precoci esperienze sono documentate, ad esempio, per le comunità cittadine di Genova e Cremona. Alla prima si rivolse nel 958 un diploma di Berengario e Adalberto, che riconoscendole il privilegio dell'immunità (di solito riservato ai vescovi) di fatto le attribuivano l'esercizio di diritti pubblici, a cui si aggiungeva il godimento della metà delle multe inflitte a coloro che avessero contravenuto al privilegio (l'altra metà sarebbe andata alla Camera imperiale). La seconda fu destinataria nel 996 di un diploma di Ottone III che le concedeva l'immunità e le trasferiva l'esercizio di prerogative pubbliche, prevedendo severe sanzioni per le autorità laiche o ecclesiastiche che avessero disatteso le disposizioni imperiali. Nonostante Ottone III avesse poi revocato i privilegi concessi, costretto dalle proteste del vescovo di Cremona deciso a recuperare le sue prerogative, il documento è ugualmente significativo del livello di organizzazione acquisito dai cittadini cremonesi. L. Schiapparelli, *i Diplomi di Ugo e Lotario, di Berengario e di Adalberto*, Istituto storico italiano, Roma 1924 doc. II pp. 325-7 in E. Occhipinti, *op. cit.*

In tale periodo, però, furono l'aspirazione al ripristino della pace cittadina sconvolta dai conflitti sociali e religiosi e la volontà di uscire dal vuoto di potere determinato dal venir meno dell'autorità statale a sollecitare le comunità a sperimentare forme di autogoverno mediante l'elezione di un certo numero di cittadini ai quali, come delegati della cittadinanza, erano affidati alcuni poteri.

Tali organismi rappresentativi della cittadinanza costituirono il nucleo originario da cui sarebbero scaturiti, attraverso un processo graduale, veri e propri organismi comunali.

La conquista dell'autogoverno ebbe risvolti differenti in ogni realtà comunale, tale percorso sfociò in modi e tempi diversi.

Di qui, l'impossibilità di costringere nelle maglie di un unico modello i molteplici percorsi attraverso cui le varie città pervennero ad organizzarsi in quanto comuni autonomi, secondo forme, ritmi e vicende di volta in volta diversi⁽¹⁷⁾.

È possibile però individuare elementi di analogia che avvicinano i singoli processi e su tale base tracciare una periodizzazione di massima, che rispecchia le linee evolutive di gran parte dei comuni italiani.

Tra la fine del secolo XI e l'inizio del XII è attestata la nascita dei primi comuni, retti da consoli appartenenti alla aristocrazia cittadina.

Verso la fine del XII secolo, si avviò una seconda fase caratterizzata dalla presenza alla guida del governo cittadino di un podestà al posto della magistratura collegiale dei consoli, mentre per impulso dello sviluppo economico nuovi protagonisti si affacciavano sulla scena politica.

Ma anche quando, come in questa fase, il consolato appare consolidato, la rottura con gli antichi poteri non è ancora completa: per lungo tempo la sede dei consoli è il palazzo episcopale e fino alla pace di Costanza (ed il trasferimento ufficiale delle prerogative regie ai comuni) il vescovo continua talora a rappresentare la città, specialmente nei rapporti con il sovrano e in altre occasioni solenni⁽¹⁸⁾.

Il comune riesce ad acquisire la sfera complessiva dei poteri e delle risorse pubbliche solo nel XIII secolo, con le confische che fanno seguito alle guerre civili e con il generale indebolimento della forza della *militia*.

(17) Elisa Occhipinti, *op. cit.* p. 21.

(18) François Menant, *op. cit.*, p. 15.

1.2.2. Il Comune come ente territoriale

Nonostante appaia pacifico che l'iniziativa che portò alla nascita del comune venne dai ceti dirigenti cittadini consolidatisi sotto il governo vescovile o signorile della propria città, il comune in Italia fu da subito espressione dell'intera cittadinanza, che in esso si riconosceva e che da esso si sentiva rappresentata.

Il comune assunse fin dal principio una connotazione territoriale in quanto, nonostante sia innegabile che le esperienze di autogoverno presero progressivamente forma per iniziativa di una ristretta cerchia di famiglie socialmente prestigiose, si presentava fin dalle origini come un istituto pubblico, in quanto i suoi promotori non agivano in proprio, ma come rappresentanza giuridica dell'assemblea dei *cives*, da cui erano investiti del compito di tutelare i comuni interessi.

Pubbliche erano perciò le funzioni che il comune esercitava, rivolto a tutti gli abitanti della città, imponendo tributi, amministrando la giustizia, definendo gli obblighi militari; non a caso i magistrati comunali, cioè i consoli, furono indicati in un primo tempo con l'espressione di *consules civitatis*, che ne sottolineava il ruolo pubblico⁽¹⁹⁾.

L'appartenenza al comune non era sinonimo di appartenenza ad un determinato ceto sociale, ogni *civis* ne faceva parte in quanto abitante della città e l'assemblea generale di tutti gli abitanti (*parlamentum, concilium*) era l'espressione di tutta la comunità riunita per approvare le linee di governo.

Tale comunità era diretta dai componenti della cosiddetta aristocrazia consolare che comprendeva al proprio interno i rappresentanti nell'ordine: a) delle consorterie militari le quali controllavano grandi proprietà fondiarie e esercitavano i diritti signorili nella campagna; b) dei ceti mercantili che basavano il loro potere sulla ricchezza (grandi mercanti, cambiatori) e di quelli delle professioni (giudici, notai), che svolsero una funzione di primo piano come garanti di una legalità in via di formazione e come estensori degli atti ufficiali del nuovo organismo politico-amministrativo.

Non è possibile stabilire quali componenti "aristocratiche" ebbero un ruolo maggiormente significativo nella nascita della realtà comunale.

Di certo alle grandi famiglie del territorio va riconosciuta una grande forza propulsiva volta alla realizzazione di una organizzazione di cittadini che potremmo definire protopubblica.

(19) Elisa Occhipinti, *op. cit.* p. 23.

1.3. La fioritura della città Stato (fine XII sec.)

Dopo le grandi prove delle città soprattutto marittime nel corso dell'XI secolo, l'espansione del nuovo potere urbano ebbe luogo tipicamente nel corso del XII secolo, che segnò un momento nuovo nella vita delle città-Stato: quello della piena presa di coscienza della propria singolare identità, ben simboleggiata dall'adozione rapidissima ovunque nei primi tre-quattro decenni del 1100 del termine *Commune*, o anche con maggior precisione e senso della personalità raggiunta, che oggi diremmo anche giuridica, *Commune civitatis*⁽²⁰⁾.

1.3.1. Gli sviluppi politici

Una visione completa della neo affermata realtà comunale pretende una breve analisi volta a chiarire che cosa contraddistingue il comune medievale dal comune moderno e contemporaneo, così come dalla polis greca o dal *municipium* romano.

In tutti i casi considerati ci troviamo di fronte a un ente giuspubblicistico a base territoriale caratterizzato dall'autogoverno degli abitanti di quel territorio secondo margini di autonomia di diverso contenuto, valore ampiezza e natura.

Quando il margine di autonomia è assoluto si ha la piena sovranità e quindi la vera e propria città-stato (come nella Grecia antica o nell'Italia preromana).

Quando l'autonomia, pur molto ampia in senso amministrativo, non si esplica nel settore giurisdizionale, legislativo e coercitivo, si ha un ente amministrativo tipo il municipio romano, l'università dell'Italia meridionale, il comune odierno.

Quando invece si hanno contemporaneamente le due cose, cioè un'autonomia di tale ampiezza di attribuzioni giurisdizionali, legislative, finanziarie e amministrative, da ridurre la potestà sull'ente territoriale dello stato sovrano ad una sovranità più che altro nominale, ma non appunto la piena sovranità, si ha un tipo di comune che potremmo definire "politico", che è la forma di autonomia locale che caratterizza la storia di buona parte dell'Italia centro-settentrionale tra il XI e il XV secolo, ma che in certe zone (Genova, Venezia, Lucca) giunge sino alla fine del XVIII secolo⁽²¹⁾.

Tutto ciò premesso è, altresì, doveroso sottolineare che se è vero che il comune cosiddetto politico è un comune tipicamente medievale, non è altrettanto vero che il comune medievale sia un comune tipicamente politico.

(20) Mario Ascheri, *op. cit.* p. 49.

(21) Antonio Ivan Pini, *op. cit.* p. 62

Se si accettasse una teoria che contempla l'esistenza di un comune nel solo caso in cui sia presente nella città una "pienezza di autonomia, di giurisdizione, di atti di imperio o di governo"⁽²²⁾ o che si basa sull'idea che per studiare il comune nella sua molteplice varietà di espressioni "l'unico elemento coagulante è la piena sovranità"⁽²³⁾, si ridurrebbe l'età comunale ai pochi decenni che intercorrono tra la pace di Costanza e l'inizio delle ostilità tra i comuni italiani e Federico II.

È invece corretto ritenere che non è la pienezza d'autonomia politica e tanto meno la piena sovranità a caratterizzare il comune medievale, ma piuttosto altri elementi che potremmo individuare nelle libertà di eleggersi i propri magistrati, di darsi proprie leggi senza ulteriori revisioni o approvazioni, di non essere fiscalmente soggetto, di non riconoscere tribunali d'appello, o comunque di mantenere in questi settori un ampio margine di autonomia⁽²⁴⁾.

Quando si parla di autonomia politica o piena sovranità comunale, quant'anche nelle sue massime espressioni storiche, si fa riferimento, sempre e comunque, ad un comune medievale che non fu mai completamente libero da interferenze esterne non tanto da parte dell'impero quanto della chiesa, sia intesa come ente universale sia come enti ecclesiastici locali.

Casi tipici di interferenza ecclesiastica furono la non perseguibilità dei chierici da parte del tribunale civile e le esenzioni fiscali per gli ecclesiastici, il problema delle decime, la legislazione sugli eretici e sull'usura, ma non vanno trascurate altre forme di interferenza che ponevano un limite tutt'altro che trascurabile alla libera esplicazione dell'attività politica e legislativa dei comuni, soprattutto quando si consideri che il clero era titolare di vastissime proprietà immobiliari urbane e rurali⁽²⁵⁾.

1.3.2. Lo scontro con l'impero

Le competenze progressivamente assunte dai comuni in materia di moneta, fisco, amministrazione della giustizia, reclutamento militare posero le premesse per lo scontro con l'Impero, a cui erano formalmente sottoposte le terre del Regno d'Italia. Il contrasto precipitò nella seconda metà del secolo XII, quando Federico I di Svevia tentò di ristabilire l'autorità regia sulle città ita-

(22) U. Nicolini, "L'ordinamento giuridico nel comune medievale", in "Per lo studio dell'ordinamento giuridico del comune medievale. Raccolta di fonti, Giuffrè, Milano, 1972, p. 32.

(23) S. Bertelli, *il potere oligarchico nello stato-città medievale*, La Nuova Italia, Firenze, 1978, p. 12.

(24) Antonio Ivan Pini, *op. cit.* p. 63

(25) Giuseppe De Vergottini, *il diritto pubblico italiano nei secoli XII-XV*, Giuffrè, Milano 1960, in Antonio Ivan Pini, *op. cit.* p. 63.

liane, suscitando la reazione dei comuni, decisi a resistere e a riaffermare la propria autonomia.

L'elezione (1152) di Federico I di Hohenstaufen, detto il Barbarossa, a re di Germania infatti costituisce una svolta nella storia dei comuni italiani: è infatti nel corso dello scontro con Federico, che cercava di ristabilire l'autorità imperiale in Italia e nelle sue città che si consolidano definitivamente la coscienza collettiva dei cittadini da un lato e le loro istituzioni dall'altro.

Il Barbarossa intraprese il suo primo viaggio in Italia nell'ottobre del 1154 entrando subito in rapporto con i comuni del nord: prima della partenza egli aveva ricevuto gli ambasciatori delle città che si lamentavano dell'espansionismo milanese.

Condannati da Federico per la distruzione di Lodi, i milanesi si spinsero fino al punto di cacciare gli inviati dell'imperatore, incaricati di trasmettere loro la sua sentenza⁽²⁶⁾.

L'imperatore decise allora, nel novembre del 1154, di convocare una dieta, vale a dire l'assemblea dei grandi del regno (vescovi e abati, grandi signori laici e consoli delle città) a Roncaglia, luogo tradizionale per questo tipo di riunioni, situato nella piatta campagna lungo le rive del Po, in territorio piacentino.

In quell'occasione Federico affermò un certo numero di principi di governo stabilendo il filo conduttore della sua azione futura: la restaurazione dello *honor imperii*, ossia dell'autorità suprema dell'imperatore e di tutti i fattori che la compongono.

Dopo aver distrutto le città ribelli di Asti, Chieri e Tortona il Barbarossa raggiunse Roma al fine di farsi incoronare da papa Adriano IV, ma ivi trovò la rivolta dei romani i quali pretendevano che fosse il "Popolo Romano" stesso, a celebrare l'incoronazione imperiale.

La seconda spedizione dell'imperatore Federico determina una rottura non ricomponibile con la realtà comunale della penisola italiana.

Il Barbarossa infatti non esitò a perpetrare violenze e repressioni volte a definire una volta per tutti il ruolo subordinato delle città all'autonomia imperiale. Espressione massima di questo atteggiamento fu l'assedio di Milano del 1158.

Immediatamente dopo la resa della città meneghina fu indetta una seconda dieta, sempre a Roncaglia, che assunse una importanza eccezionale: i professori di diritto romano dell'università di Bologna (ricordati come i quattro dottori), definirono gli iura regalia⁽²⁷⁾ che immediatamente l'imperatore rivendicò

(26) François Menant, *op. cit.*, p. 15.

(27) «I regalia sono i seguenti: le arimannie, le vie pubbliche, i fiumi e i loro affluenti, i porti, i ripatici, vectigalia, volgarmente detti telonea (pedaggi), monete, le multe per molti tipi di pena, i beni di

nella loro integralità, domandando ai comuni di restituire quelli di cui si erano appropriati, fatti salvi gli specifici privilegi concessi da un precedente sovrano.

I principi stabiliti a Roncaglia accrebbero in modo esponenziale l'intervento imperiale nelle realtà comunali italiane, ed inoltre, avocando a sé la nomina dei consoli, Federico minò in modo inequivocabile l'indipendenza delle città.

Anche il soggiorno nei palazzi cittadini era pensato come un altro strumento di controllo, con le ovvie e costanti tensioni suscitate dalla presenza dentro le mura cittadine delle truppe imperiali.

Anche in ambito finanziario la razionalizzazione imposta dopo la dieta di Roncaglia è notevole soprattutto negli ambiti della esazione fiscale e della coniazione di monete.

Federico provvide inoltre a nominare funzionari, facenti capo direttamente all'imperatore e incaricati di esercitare in suo nome il controllo sui governi cittadini, alcuni dei quali (in primo luogo quelli di Milano e Genova) continuarono però a resistere.

Nel 1159, in seguito all'elezione del nuovo pontefice Alessandro III, si verificò uno scisma all'interno della Chiesa; Alessandro III palesemente preoccupato di una ripresa dell'iniziativa papale ad opera di Federico e conosciuto per le sue posizioni rigide nei confronti dell'impero, fu costretto a lasciare Roma.

Di contro il sovrano Hoenstaufen sostenne gli antipapi Vittore IV e Pasquale III contro il legittimo pontefice.

L'inasprimento dello scontro tra papato e impero rese Alessandro III un alleato prezioso dei comuni ribelli.

Nel 1161 fu organizzata una nuova campagna contro Milano a cui parteciparono, schierate dalla parte dell'Impero, Como, Lodi, Cremona, nemiche "storiche" della potente città che, costretta alla resa, venne distrutta, i suoi abitanti dispersi nei borghi, il governo cittadino sottoposto al controllo di un podestà di nomina imperiale.

Ma la dura politica fiscale condotta dai funzionari di Federico nelle città lombarde suscitò forti reazioni che ebbero come sbocco la nascita di una lega, la quale coordinò le forze cittadine alleate contro l'Impero⁽²⁸⁾.

nessuno e quelli che sono stati sottratti agli indegni dichiarati tali in forza di legge, a meno di speciali concessioni, e i beni di coloro che hanno contratto nozze incestuose, quelli dei condannati e dei proscritti [...], le prestazioni dovute per le angarie e perangarie (corvées), i diritti di trasporto su carro e su battello, la colletta straordinaria dovuta per la felicissima spedizione della regia maestà, l'autorità di nominare i magistrati che devono amministrare la giustizia, le miniere d'argento, i palazzi nelle città consuete, i redditi delle peschiere e delle saline, i beni di coloro che commettono crimine di lesa maestà» *Die Urkunden Friedrichs I.*, 1158–1167, p. 29 n.237 in François Menant, *op. cit.*, p. 16.

(28) Elisa Occhipinti, *op. cit.* p. 17.

Nel 1166 il Barbarossa ridiscese in Italia ma con uno slancio molto più flebile.

La sua azione fu limitata da un lato dai difficili rapporti con i principi tedeschi dall'altro dalla rinascita milanese determinata dall'aiuto delle altre città lombarde.

Nel 1167 i comuni lombardi emiliani e veneti, già raggruppati in leghe locali, si unirono in una grande alleanza, la Lega Lombarda: l'alleanza era diretta da alcuni rectores rappresentanti le città, e si fondava su accordi di mutua assistenza militare. Gli obiettivi di questa unione di comuni medievali erano l'abrogazione dell'amministrazione imperiale, il ristabilimento della libertas di cui i comuni godevano all'inizio del secolo, la ricostruzione di Milano.

Nel 1168 venne fondata la città di Alessandria, in funzione strategica nei confronti di Pavia e del marchese del Monferrato, che mantenevano un atteggiamento filoimperiale.

La fondazione della Lega, al netto delle innumerevoli leggende che attorno ad essa sono nate, è una data importante: fu allora che i comuni presero coscienza di avere gli stessi interessi di fronte alla riorganizzazione politica voluta dall'imperatore, accettando di mettere da parte le rivalità che li avevano divisi fino ad allora e di sottomettere la loro politica esterna e la loro iniziativa militare alle decisioni collettive.

Alla quarta discesa in Italia (1174), dopo aver invano assediato Alessandria e tentato senza successo un accordo con le città della Lega, il Barbarossa venne battuto dalle forze milanesi a Legnano.

L'imperatore cercò allora la pacificazione con il Papato, quindi strinse un accordo con i comuni per una tregua della durata di sette anni (1177), premessa alla successiva pace di Costanza (1183), che sancì la fine del lungo conflitto.

1.3.3. La Pace di Costanza: legittimazione della realtà comunale

Nel luglio 1183, a circa trenta anni dall'inizio delle ostilità, la pace di Costanza chiudeva il contrasto in termini sostanzialmente favorevoli ai comuni.

L'accordo raggiunto tra i rappresentanti diplomatici delle due parti prevedeva infatti la concessione di un privilegio imperiale che regolamentasse i rapporti tra le città italiane e l'Impero, riconoscendo nel complesso i diritti rivendicati dalle prime.

Alle istituzioni comunali vengono concessi gli *iura regalia* definiti a Roncaglia, con la possibilità che venissero esercitati anche nei contadi cittadini. Nello stesso modo venne riconosciuta la libera elezione dei consoli, così come il diritto dei comuni a stipulare alleanze.